



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto oikeusministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi

Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelua koskevan lain esitysluonnoksen perusteella saa käsityksen asian taustasta, tavoitteista ja keskeisistä ehdotuksista, mutta esitystapa on varsin yksityiskohtainen. Vaikutuksia on käsitelty pääosin monipuolisesti, mutta esityksen vaikuttavuutta ja ehdotetun sääntelyn merkittävimpiä vaikutuksia tulisi kuvata selkeämmin.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- i) Esitysluonnoksessa voisi kuvata tarkemmin, missä määrin ilmoittajansuojeludirektiivin vaatimukset on tarkoitus panna täytäntöön ehdotetulla yleislailla, missä määrin jo voimassa olevalla erityislainsäädännöllä ja missä määrin sekä yleis- että erityislainsäädännöllä.
- ii) Esitysluonnoksessa tulisi kuvata selkeämmin ehdotetun sääntelyn merkittävimpiä vaikutuksia, kuten vaikutuksia työntekijöiden ja työnantajien oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Esityksen olennaisten vaikutusten tunnistaminen on kytköksissä ehdotetun sääntelyn tavoitteiden saavuttamiseen.
- iii) Esitysluonnoksessa voisi tarkentaa kuvausta siitä, millaisilla toimenpiteillä ehdotetussa sääntelyssä estetään ilmoittajansuojelujärjestelmän käyttäminen vahingontuottamis- tai ilkivaltamielessä. Jatkuvat perättömät tai ilkivaltamielessä tehdyt ilmoitukset voivat vaikuttaa negatiivisesti työilmapiiriin ja toisaalta tällaisten ilmoitusten käsittely aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia yrityksille.
- iv) Esitysluonnoksessa voisi kuvata tarkemmin, millaisia vaikutuksia perustettavilla ilmoituskanavilla on viranomaisten nykyisin käytössä oleviin tietojärjestelmiin ja niiden käyttöön. Direktiivin täytäntöönpanosta aiheutuvat kustannukset viranomaisille saattaisivat vähentyä, jos olemassa olevia tietojärjestelmiä pystyttäisiin mahdollisuuksien mukaan hyödyntämään ilmoituskanavien



perustamisessa tai jos viranomaisten tietojärjestelmiä pystyttäisiin integroimaan tällaisiin ilmoituskanaviin.

- v) Esitysluonnoksessa voisi mahdollisuuksien mukaan arvioida, onko yrityksissä tai organisaatioissa ilmenevien pitkäkestoisten väärinkäytösten selvittämisellä vaikutuksia esimerkiksi eri toimialojen toimintaan, tietoyhteiskuntaan tai yleiseen etuun. Toistuvien väärinkäytösten avulla yritykset saattavat saada perusteetonta kilpailuetua markkinoilla, mikä heikentää markkinoiden toimintaa ja näin ollen hidastaa taloudellista kehitystä. Pitkään ilmenneet väärinkäytökset, joihin ei ole puututtu, voivat vaikuttaa yritysten ja organisaatioiden lisäksi myös laajemmin yhteiskuntaan.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen ”esityksen pääasiallinen sisältö” - jaksosta.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta. Ehdotetulla lailla pantaisiin täytäntöön Euroopan unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelua koskeva direktiivi (ilmoittajansuojeludirektiivi).

Ehdotettu laki olisi ilmoittajien suojelusta yleislaki lain soveltamisalalla. Laki täydentäisi jo voimassa olevaa erityissääntelyä ilmoittajien suojelusta ja lakia sovellettaisiin rinnakkain ja täydentävänä muun lainsäädännön kanssa. Erityissääntely ilmoittajien suojelusta olisi ensisijaista ja ehdotettu yleislaki täydentäisi sääntelyä.

Ehdotetussa laissa säädettäisiin lain soveltamisalasta, ilmoittajien suojelun henkilöllisestä soveltamisalasta, määritelmistä, ilmoittajan suojelun yleisistä edellytyksistä ja ilmoittamisesta sekä suojan saamisen edellytyksiä. Laissa säädettäisiin velvollisuudesta ottaa käyttöön sisäinen ilmoituskanava ja tähän liittyvistä menettelyistä ja vastuista, ulkoisista ilmoituskanavista sekä ilmoitusten johdosta edellytettävistä jatkotoimista. Lisäksi laissa säädettäisiin toimivaltaisista viranomaisista ja keskitetystä ulkoisesta ilmoituskanavasta, vastatoimien kiellosta, vahingonkorvauksesta ja seuraamuksista sekä salassapidosta ja muista ilmoittajan ja ilmoituksen kohteen suojaan liittyvistä näkökohdista.

Esityksellä pyritään parantamaan unionin oikeuden täytäntöönpanon tehokkuutta luomalla unionitasoiset yhdenmukaiset vähimmäisvaatimukset väärinkäytösten ilmoittajien suojelulle. Ehdotettavan lain tavoitteena on, että ilmoittaja, joka työnsä yhteydessä havaitsee tai epäilee yleisen edun vastaista toimintaa erikseen määritellyillä EU:n oikeuden aloilla, voi ilmoittaa asiasta turvallisesti. Näin voitaisiin ennaltaehkäistä yleiseen etuun kohdistuvia uhkia ja vakavia haittoja.



2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Esitysluonnoksessa on kuvattu yksityiskohtaisesti ilmoittajansuojeludirektiivin keskeistä sisältöä. Ilmoittajansuojelun soveltamisen kannalta keskeistä kansallista lainsäädäntöä on selostettu kattavasti ja myös siltä osin kuin eräiden alojen (esim. finanssiala, liikenneala) sektorilaeissa säädetään jo vääriinkäytöksistä ilmoittavien suojelusta. Ottaen huomioon direktiivin laajan soveltamisalan, **arvointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa voisi kuvata tarkemmin, missä määrin ilmoittajansuojeludirektiivin vaatimukset on tarkoitus panna täytäntöön ehdotetulla yleislaillla, missä määrin jo voimassa olevalla erityislainsäädännöllä ja missä määrin sekä yleis- että erityislainsäädännöllä.

Arvointineuvosto kiinnittää huomiota, että hallituksen esitysluonnos on ollut lausuntokierroksella pääosin kesälomakaudella, mikä on voinut vaikeuttaa mahdollisuuksia perehtyä esitysluonnokseen tai antaa siitä lausunto. Kuulemispalautteen perusteella perehtymistä esitysluonnokseen on vaikeuttanut myös se, että lausuntokierrokselle lähteneen esitysluonnoksen mukana ei ollut lain soveltamisalaa koskevaa liitettä, vaan se oli lisätty lausuntopalvelu.fi:hin vasta pari viikkoa ennen lausuntoajan päättymistä. **Arvointineuvosto muistuttaa**, että lausuntomenettelyn kautta voi saada tietoa esityksen vaikutuksista, joten lausuntojen antamiselle tulisi varata riittävästi aikaa.¹

Arvointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on tunnistettu ehdotetun sääntelyn keskeiset kohderyhmät laajasta direktiivin soveltamisalasta huolimatta ja että eri kohderyhmiä koskevaa vaikutustenarviointia on täydennetty kuulemispalautteen perusteella.

Arvointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta on haastavaa saada kokonaiskuvaa esityksen vaikutuksista ja tunnistettujen vaikutusten merkittävydestä. Tämä johtuu vuolaasta yksityiskohtien esittämisestä, jolloin esitysluonnoksessa jää epäselväksi se, millaista vaikuttavuutta esityksellä ajatellaan olevan. Vaikutustenarvioinnin olennaisella tiivistämisellä olisi mahdollista tuoda paremmin esille esityksen merkittävimmät vaikutukset sekä esityksen positiiviset vaikutukset. Nyt vaikutustenarvioinnissa korostuu ehdotetusta laista eri tahoille aiheutuvien kustannusten esittäminen.

Arvointineuvoston käsityksen mukaan ehdotettu sääntely sisäisistä ja ulkoisista ilmoituskanavista, niihin liittyvistä menettelyistä ja vastuista muodostanee moniportaisen kokonaisuuden, joka voi olla varsin byrokraattinen järjestelmä sääntelyn täytäntöönpanovaiheessa. **Arvointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa tulisi kuvata selkeämmin ehdotetun sääntelyn merkittävimpiä vaikutuksia, kuten

¹ Säädösvalmistelun kuulemisoppaassa (kuulemisopas.finlex.fi, kohta 1.9) todetaan, että lausuntoaika on aihetta pidentää, jos se muuten ajoittuisi yleiseen lomakautteen.



vaikutuksia työntekijöiden ja työnantajien oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Esityksen olennaisten vaikutusten tunnistaminen on kytköksissä ehdotetun sääntelyn tavoitteiden saavuttamiseen.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

2.2.1 Vaikutukset julkiseen talouteen

Esitysluonnoksen mukaan julkiseen talouteen kohdistuvat vaikutukset ilmoittajansuojeludirektiivin täytäntöönpanosta ovat todennäköisesti melko maltilliset. Direktiivin täytäntöönpanon katsotaan tukevan julkista taloutta vahvistamalla EU-oikeudellisten sääntöjen noudattamista sekä vahvistamalla terveiden markkinoiden toimintaa.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa olisi mahdollista kuvata moninaisemmin esityksen positiivisia vaikutuksia julkiseen talouteen. Nyt positiivista vaikutuksista on vain mainintana vääristyneen kilpailun ja EU-varojen väärinkäytön estäminen.

Arviointineuvosto katsoo, että kuntatalouteen kohdistuvia vaikutuksia on arvioitu riittävästi siihen nähden, ettei kattavaa tietoa ole ollut saatavilla sellaisista kunnista, joilla on jo käytössä jonkinlainen ilmoituskanava väärinkäytösten ilmoittamista varten. Arvioinnissa on käytetty esimerkkeinä muutamaa isoa kaupunkia, sillä ehdotettu sääntely ei koske sellaisia kuntia, joissa on alle 10 000 asukasta tai alle 50 työntekijää.

2.2.2 Vaikutukset yrityksiin

Esitysluonnoksen mukaan ehdotettu sääntely lisää jossain määrin yritysten hallinnollista taakkaa. Ehdotetun sääntelyn yritysvaikutukset riippuvat keskeisesti yrityksen henkilöstömäärästä, mutta myös toimialasta, toimintakulttuurista ja siitä, onko yrityksellä jo käytössä sisäinen ilmoituskanava. Vaikutusten arvioidaan kohdistuvan etenkin keskisuuriin ja uusiin yrityksiin.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnokseen sisältyy skenaariotarkastelu ehdotetun sääntelyn aiheuttamasta hallinnollisesta taakasta tyyppisille kohdeyrityksille². Yritysvaikutusten arvioinnissa on hyödynnetty työ- ja elinkeinoministeriön sääntelytaakkalaskuria. Ansiona voidaan pitää sitä, että skenaariotarkastelussa on arvioitu myös ilmoituskanavan käyttöönottoprosessin eri vaiheisiin kuluva työaika. **Arviointineuvosto kiinnittää kuitenkin huomiota** siihen, että skenaariotarkastelussa esitetyt euromääräiset arviot vaikuttavat varsin vähäisiltä ottaen huomioon ehdotetun sääntelyn laajuuden.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa voisi tarkentaa kuvausta siitä, millaisilla toimenpiteillä ehdotetussa sääntelyssä estetään ilmoittajansuojelujärjestelmän käyttäminen vahingontuottamis- tai ilkivaltamielessä. Jatkuvat perättömät tai ilkivaltamielessä tehdyt ilmoitukset voivat

² Skenaariotarkastelua on tehty kirjanpito- ja tilintarkastusalalla toimivan pienyrityksen, finanssialalla toimivan keskisuuren yrityksen sekä suuryrityksen hallinnollisesta taakasta.



vaikuttaa negatiivisesti työilmapiiriin ja toisaalta tällaisten ilmoitusten käsittely aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia yrityksille.

2.3 Viranomaisvaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan lähtökohtaisesti kaikkiin valtion viranomaisiin on perustettava sisäinen ilmoituskanava. Sisäisen ilmoituskanavan käyttöönotto ja ylläpito, ilmoituskanavasta tiedottaminen, henkilöstön ohjeistaminen sekä ilmoitusten käsittely ja ehdotetun sääntelyn edellyttämät jatkotoimet aiheuttavat kustannuksia ja vaativat henkilöstöresursseja. Viranomaisten on päivitettävä sisäisiä menettelyjä ja ohjeistuksia sekä kehitettävä sisäistä ilmoitusjärjestelmää niin, että se täyttää direktiivin vaatimukset. Ilmoituskanavien perustamiskustannukset ovat kertaluonteisia, mutta muut kustannukset ovat pitkäkestoisia.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on arvioitu riittävästi eri viranomaisten tarvitsemia lisäresursseja ilmoituskanavien perustamiseen ja ylläpitämiseen. Esitysluonnokset arviot perustuvat eri viranomaisten itsensä tekemiin arvioihin tarvittavista lisäresursseista.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa voisi kuvata tarkemmin, millaisia vaikutuksia perustettavilla ilmoituskanavilla on viranomaisten nykyisin käytössä oleviin tietojärjestelmiin ja niiden käyttöön. Miten perustettavat ilmoituskanavat vaikuttavat jo olemassa olevien ilmoituskanavien käyttöön? Voiko olemassa olevia viranomaisten tietojärjestelmiä integroida perustettavaan ilmoituskanavaan, tai onko ilmoituskanava mahdollista perustaa hyödyntäen olemassa olevia tietojärjestelmiä? Direktiivin täytäntöönpanosta aiheutuvat kustannukset viranomaisille saattaisivat vähentyä, jos olemassa olevia tietojärjestelmiä pystyttäisiin mahdollisuuksien mukaan hyödyntämään ilmoituskanavien perustamisessa tai jos viranomaisten tietojärjestelmiä pystyttäisiin integroimaan tällaisiin ilmoituskanaviin.

2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan ilmoittajansuojeludirektiivin täytäntöönpanolla voidaan arvioida olevan positiivisia yhteiskunnallisia vaikutuksia työntekijöiden yhdenvertaiseen ja asialliseen kohteluun. **Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että työelämään ja työntekijöihin kohdistuvia vaikutuksia on arvioitu peilaten direktiivin säännöksiin sekä tutkimustietoon. **Arviointineuvosto kiinnittää kuitenkin huomiota** siihen, että esitysluonnokseen ei ole kirjattu näkyviin lähdetietoja asiantuntijanäkemyksistä ja selvityksistä arvioitaessa ilmoittajansuojelujärjestelmän väärinkäyttömahdollisuuksien vähäisyyttä.

Arviointineuvoston käsityksen mukaan ilmoittajansuojeludirektiivin täytäntöönpanolla voi olla merkittävä vaikutus esimerkiksi petosten ja korruption ehkäisyssä ja paljastamisessa. **Arviointineuvosto katsoo**, ettei esitysluonnoksesta käy selkeästi ilmi, miten ilmoittajansuojelujärjestelmä toimii sellaisissa tilanteissa, joissa



väärinkäytökset ovat luonteeltaan toistuvia, ei kertaluonteisia. Yksittäisten väärinkäytösten lisäksi tapahtuu ns. jatkuvia väärinkäytöksiä, jotka ovat pitkäkestoisia ja ilmenevät toistuvasti.³

Toistuvien väärinkäytösten avulla yritykset saattavat saada perusteetonta kilpailuetua markkinoilla, mikä heikentää markkinoiden toimintaa ja näin ollen hidastaa taloudellista kehitystä. Pitkään ilmenneet väärinkäytökset, joihin ei ole puututtu, voivat vaikuttaa yritysten ja organisaatioiden lisäksi myös laajemmin yhteiskuntaan. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa voisi mahdollisuuksien mukaan arvioida, onko yrityksissä tai organisaatioissa ilmenevien pitkäkestoisten väärinkäytösten selvittämällä vaikutuksia esimerkiksi eri toimialojen toimintaan, tietoyhteiskuntaan tai yleiseen etuun.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu riittävästi esityksen vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin. **Arviointineuvosto pitää myönteisenä**, että esitysluonnoksessa on otettu huomioon myös väärinkäytöksistä ilmoittavien henkilöiden henkilötietojen suojan tarve.

3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelua ja eräitä siihen liittyviä lakeja koskevasta hallituksen esityksestä (OM028:00/2018), jonka oikeusministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 5.4.2022. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 9. toukokuuta 2022

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Essi Römpötti

Erityisasiantuntija, arviointineuvoston sihteeri

³ Esimerkiksi varojen kavaltaminen yrityksen tai organisaation pankkitililtä kavaltajan omaan käyttöön voi olla väärinkäytös, joka tapahtuu toistuvasti ja pitkällä aikavälillä.



VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

LAINSÄÄDÄNNÖN
ARVIOINTINEUVOSTO



Yhteystiedot:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
vnk.fi
p. 0295 16001



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäysehdotuksia esitysluonnokseen.
2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
5. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi. *

* Viimeinen virke voidaan jättää pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.